

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش»**

معاونت مطالعات فرهنگی

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت: ۴۱۷

شماره چاپ: —

تاریخ چاپ: —

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۷۶۰۸

تیرماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	وضعیت مطلوب تأمین نیروی انسانی بر مبنای اسناد بالادستی
۴	روند تغییرات و رویکردهای تأمین منابع انسانی
۸	رویکرد ادوار مجلس
۹	رویکرد دولت
۹	بررسی وضعیت موجود
۱۱	بررسی و ارزیابی طرح
۱۹	جمع‌بندی و پیشنهاد



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش»

### چکیده

در این گزارش ابتدا راهکارهای مطلوب تأمین و تربیت منابع انسانی بر مبنای اسناد بالادستی چند سال اخیر (سیاست‌های کلی ایجاد تحول، سند تحول، نقشه جامع علمی کشور و قانون برنامه ششم توسعه) بررسی شده و در ادامه مصوبات دولت و مجلس برای تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش در قالب جدول آورده شده است. احصای رویکردهای کلان مجلس و دولت در مصوبات سه دهه اخیر بخش دیگری از این گزارش است. در ادامه ضرورت، نقاط قوت و کاستی‌های طرح بیان شده و با بررسی مفاد طرح پیشنهادی کلی برای اصلاح و تقویت طرح ارائه شده است.

### مقدمه

برنامه‌ریزی جامع منابع انسانی و جذب، تأمین، تربیت و به‌کارگیری بهینه منابع انسانی یکی از مهم‌ترین راهکارهای ارتقای کیفیت و تحول در آموزش و پرورش است که به مدت نسبتاً طولانی با چالش‌های اساسی مواجه شده است. کمبود شدید معلم در چند سال اخیر که در سال تحصیلی (۱۴۰۰-۱۳۹۹) جاری به رقم ۱۹۷ هزار نفر رسیده و برآورد می‌شود در سال تحصیلی آینده به ۲۲۴ هزار نفر برسد، یکی از تبعات خلأ برنامه‌ریزی و ضعف قانون در زمینه تأمین و تربیت منابع انسانی آموزش و پرورش است. استفاده روزافزون از راهکارهای اضطراری همچون معلمان حق‌التدریس (آزاد)، سرباز معلم، معلمان خرید خدمات آموزشی و جذب از طریق آزمون استخدامی و طی دوره یک‌ساله مهارت‌آموزی بخشی از نتایج رویکردهای ناصحیح در برنامه‌ریزی و تأمین منابع انسانی در آموزش و پرورش است که منجر به افزایش ناعدالتی در تأمین معلم نیز می‌شود.

نگرش دائمی و افزایش هرساله سهم این روش‌ها در تأمین نیروی انسانی، بی‌توجهی به عدالت استخدامی و فرصت‌های برابر در جذب، تبعیض و ناعدالتی در نظام جبران خدمات به معلمان هریک از این گروه‌ها، انباشت تقاضاهای استخدام این افراد و اعمال فشار و تجمعات مختلف در جلوی مجلس و وزارت آموزش و پرورش، برخی از مشکلات و تبعات ضعف برنامه‌ریزی منابع انسانی در آموزش و پرورش است. بر این اساس تصویب یک چارچوب شفاف و الزام‌آور برای مشارکت همه نهادهای دخیل در تأمین و تربیت منابع انسانی آموزش و پرورش یک نیاز اساسی نظام تعلیم و تربیت کشور است که طرح

پیشنهادی گامی برای تحقق آن است.

طرح پیشنهادی دارای دو محور اصلی است: محور اول آن وزارت آموزش و پرورش را مکلف کرده نیروی انسانی مورد نیاز خود را به تفکیک جنسیت، دوره تحصیلی و گروه‌های شغلی در افق پنج‌ساله در قالب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تهیه و به تصویب برساند. در محور دوم نیز چارچوبی برای فرایند استخدام در آموزش و پرورش ذکر شده و هرگونه استخدام در آموزش و پرورش را منوط به رعایت مفاد این قانون کرده است.

### وضعیت مطلوب تأمین نیروی انسانی بر مبنای اسناد بالادستی

– سیاست‌های کلی ایجاد تحول در آموزش و پرورش ابلاغی سال ۱۳۹۲ – بند «۱-۳» و «۲-۳»؛ «ارتقای کیفیت نظام تربیت معلم»، «روزآمد ساختن برنامه‌های درسی مراکز و دانشگاه‌های تربیت معلم و شیوه‌های یاددهی و یادگیری برای پرورش معلمان» و «بازنگری در شیوه‌های جذب، تربیت، نگهداشت و به‌کارگیری بهینه نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش».

– سند تحول بنیادین آموزش و پرورش – هدف کلان شماره (۴)، راهکار (۲-۳) و راهکار (۱۱-۱)؛ «برقراری نظام اثربخش و کارآمد مدیریت منابع انسانی»، «اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب، تربیت و به‌کارگیری نیروی انسانی شایسته»، «استقرار نظام ملی تربیت معلم و راه‌اندازی دانشگاه ویژه فرهنگیان» و به‌صورت خاص موضوع تأمین و تربیت منابع انسانی در «زیرنظام تربیت معلم و تأمین منابع انسانی» آورده شده است.

– نقشه جامع علمی کشور – بند «۴۶» و «۴۷» راهبرد کلان شماره (۶)؛ «برنامه‌ریزی برای گزینش و جذب نیروی انسانی متعهد و متخصص برای حرفه معلمی» و «طراحی و استقرار نظام جامع تربیت معلم».

– مطالبات مقام معظم رهبری (مدظله) در شهریورماه ۱۳۹۹؛ «باید این جور باشد که حتی یک معلم از غیر این مسیر (دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی) وارد آموزش و پرورش نشود. ما دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی را جوری ظرفیت‌سازی کنیم و جوری سازمان‌دهی کنیم که همه معلمین به قدر کفایت بیایند از اینجا عبور کنند و وارد آموزش و پرورش (بشوند) ...» به نمایندگان مجلس هم یادآور می‌شوند که «این‌طور نباشد که یک جوری تصویب کنند که مثلاً یک جمعی، یک وقت بی حساب به شکل برف‌انباری، همین جوری وارد آموزش و پرورش بشوند؛ این جوری مصلحت نیست».

– قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران – بند «ب» ماده (۶۳)؛ سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه موظف می‌شوند، در طول اجرای قانون برنامه، ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز آموزش و پرورش را برای جذب



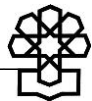
معلم از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهند. اسناد بالادستی که به برخی از مهم‌ترین مفاد آنها اشاره شد - از سال ۱۳۸۹ تاکنون - بر استقرار نظام ملی تربیت معلم و برنامه‌ریزی برای تأمین معلمانی شایسته تأکید دارند. تأکید بر اولویت استفاده از دوره‌های چهارساله و هشدار نسبت به تأمین معلم از روش‌های نامتعارف و کم‌کیفیت به شکل برف‌انباری از دیگر نکات مهم ذکر شده در اسناد و منویات فوق است.

## روند تغییرات و رویکردهای تأمین منابع انسانی

**خلاصه مهم‌ترین قوانین، مصوبات و اقدام‌های انجام شده در زمینه تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش**

اهم مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبات هیئت وزیران، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی آموزش و پرورش و همچنین اقدام‌های اجرایی وزارت آموزش و پرورش در زمینه تأمین و تربیت نیروی انسانی در جدول ذیل آورده شده است:

عنوان قانون / مصوبه / اقدام	مفاد قانون	مصوبه هیئت وزیران	اقدام وزارت آموزش و پرورش
قانون متعهدین خدمت در آموزش و پرورش - مصوب ۱۳۶۹	مکلف شدن دانش‌آموزان دانشسراها و دانشجویان مراکز تربیت معلم و دانشگاه‌های تربیت معلم و رشته‌های دبیری، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به سپردن تعهد خدمت به صورت ثبتی	تصویب آیین‌نامه اجرایی مربوط و اجرای امور مربوط	این قانون در سطح دانشسراها و دانشجویان مراکز تربیت معلم و دانشگاه‌های تربیت معلم و رشته‌های دبیری، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اجرایی شد و هم‌اکنون نیز در دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی اجرا می‌شود.
برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب ۱۳۷۳	برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب تأمین و تربیت نیروی انسانی و توزیع منابع انسانی بین بخش‌های مختلف کشور (با اولویت نیاز آموزش و پرورش) تدوین برنامه جامع تربیت نیروی انسانی ..... برای یک دوره ده‌ساله تهیه و تصویب شاخص‌های آموزشی نیروی انسانی مورد نیاز آموزش صدور مجوز نیروی انسانی آموزش و پرورش براساس شاخص‌های مذکور	تهیه و تصویب شاخص‌های موضوع این تصویب‌نامه برای طول مدت اجرای برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی در هیئت وزیران	این شاخص‌ها برای اجرا طی دوره اجرای برنامه تصویب شدند و به دلیل محدودیت اعتبار بعد از مدت کوتاهی از چرخه اجرا کنار گذاشته شدند. این شاخص‌ها به دلیل نداشتن اعتبار و به‌روز نبودن در حال حاضر مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و خلأ این شاخص‌ها یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه است.
برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب ۱۳۷۹	- تنظیم و اصلاح ساختار نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش - به‌کارگیری نیروهای انسانی در مناطق نیازمند - تأمین نیروی انسانی کمی و کیفی	- استخدام در وزارت آموزش و پرورش و سازمان‌های وابسته <b>در قالب طرح جامع نیروی انسانی</b> - مطالعات لازم به‌منظور بررسی مسائل و تهیه برنامه جامع ده‌ساله نیروی انسانی آموزش و پرورش تا پایان نیمه اول سال ۱۳۷۸	در زمینه تهیه برنامه جامع ده‌ساله نیروی انسانی آموزش و پرورش تا پایان نیمه اول سال ۱۳۷۸ اقدام مؤثری انجام نشد و به تصویب مراجع ذی‌صلاح نرسید. شاخص نسبت نیروی انسانی غیرآموزشی به کل کارکنان آموزش و پرورش به تصویب نرسید. به‌کارگیری نیروی حق‌التدریس ممنوع نشد و مطالبات استخدامی متعددی را به آموزش و پرورش تحمیل کرد.



<p>در خصوص پیشنهاد لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت آموزش و پرورش و ضوابط مراکز تربیت معلم بر مبنای طرح جامع نیروی انسانی دهساله ظرف ۶ ماه نیز اقدام مؤثری انجام نشد و قانون متعهدین خدمت همچنان به همان شکل اولیه در حال اجراست.</p> <p>برای تدوین و تصویب طرح جامع نیروی انسانی در افق دهساله در مراجع ذیصلاح اقدام اثربخشی انجام نشد و آموزش و پرورش تاکنون دارای برنامه جامع نیروی انسانی دهساله یا پنجساله نبوده است.</p>	<p>- تعیین شاخص نسبت نیروی انسانی غیرآموزشی به کل کارکنان آموزش و پرورش</p> <p>- ممنوعیت کامل به کارگیری نیروی حق التدریس جدید تمام وقت</p> <p>- وزارت آموزش و پرورش تهیه و پیشنهاد لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت آموزش و پرورش و ضوابط مراکز تربیت معلم بر مبنای طرح جامع نیروی انسانی دهساله ظرف ۶ ماه</p>		
<p>استخدام معلمان حق التدریس بر مبنای آیین نامه مربوط اجرایی شد.</p>	<p>تصویب آیین نامه اجرایی مربوط</p>	<p>استخدام معلمان حق التدریس اعم از آموزشی و پرورشی به تعداد چهل هزار نفر</p>	<p>قانون به کارگیری معلمان حق التدریس بر اساس قانون برنامه سوم - مصوب ۱۳۸۳</p>
<p>در زمینه وضع و اجرای مقررات برای تأمین، جذب و نگهداشت نیروی انسانی مورد نیاز تنها به تصویب طرح جامع منابع انسانی در کمیسیون توسعه منابع انسانی شورای عالی آموزش و پرورش بسنده شد. این مصوبه به دلیل جایگاه سازمانی کمیسیون توسعه منابع انسانی شورای عالی آموزش و پرورش به مرحله اجرا نرسید و در حد یک طرح باقی ماند.</p> <p>مطابق گزارش عملکرد قانون برنامه چهارم توسعه، آموزش و پرورش در طول دوره زمانی برنامه چهارم اقدامات زیر را انجام داده است:</p> <p>- اخذ مجوز لازم بر اساس استخدام نیروهای مورد نیاز به میزان نفراتی که بیش از جدول شماره (۹) قانون برنامه از آموزش و پرورش خارج شده‌اند.</p> <p>- برگزاری آزمون استخدامی و جذب ۴۰۰۰۰ نفر نیروی آزاد، - تبدیل وضعیت ۲۲۶۰۰ نفر معلم حق التدریس، ۳۰۰۰ آموزشیار نهضت سوادآموزی، تبدیل وضعیت ۴۰۰ مربی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان (بر اساس مصوبه مجلس شورای اسلامی) و تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادی به تعداد ۳۴۳۲۶ نفر</p>	<p>- تصویب طرح جامع منابع انسانی در کمیسیون توسعه منابع انسانی شورای عالی آموزش و پرورش</p>	<p>جذب نیروی انسانی بر مبنای جدول شماره (۹) قانون وضع و اجرای مقررات لازم برای تأمین، جذب و نگهداشت نیروی انسانی مورد نیاز</p>	<p>برنامه پنجساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب ۱۳۸۳</p>
<p>بجز تصویب کلی تأسیس دانشگاه فرهنگیان، اقدام دیگری صورت نگرفت.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>- تصویب تأسیس دانشگاه فرهنگیان در شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوب ۱۳۸۷</p>

<p>به دلیل عدم جامعیت آیین‌نامه اجرای این قانون و مطالبات متعددی که به‌درستی به آنها پرداخته نشده بود، اجرای این قانون از ابتدا پُر حاشیه و پُر چالش بود و سبب شد بیش از ده الحاق و اصلاح به این قانون زده شود.</p>	<p>- تصویب آیین‌نامه‌های مربوط در هیئت دولت</p>	<p>استخدام نیروهای حق‌التدریس، نهضت سوادآموزی، مربیان پیش‌دبستانی و مربیان کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان را تا سقف شصت هزار نفر و حداکثر ظرف پنج سال</p>	<p>قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و... براساس قانون برنامه چهارم - مصوب ۱۳۸۸</p>
<p>- به استناد قانون برنامه پنجم اجرای قانون تعیین تکلیف استمرار یافت. - تغییر نام مراکز تربیت معلم موجود به دانشگاه فرهنگیان - با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوب ۱۳۹۰ تغییر مأموریت سه دانشگاه بزرگ تربیت معلم (تربیت معلم تهران، آذربایجان و سبزوار) به امور غیر تربیت معلم با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوب ۱۳۹۰</p>	<p>- اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ و اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های آن</p>	<p>استثنا شدن اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی از ممنوعیت‌های استخدامی</p>	
<p>صدر ردیف‌های استخدامی و درج آنها در دفترچه کنکور به تفکیک رشته، جنسیت، منطقه.</p>	<p>مصوبه هیئت دولت در سال ۱۳۹۳ با عنوان: تصویب‌نامه در خصوص طرح طبقه‌بندی معلمان - به منظور سامان‌دهی نیروی انسانی و ارتقای منابع انسانی موجود، وزارت آموزش و پرورش مکلف است نیروهای مازاد بر نیاز خود را هر ساله جهت انتقال، به دستگاه‌های دیگر معرفی نماید. - وزارت آموزش و پرورش صرفاً در قالب ماده (۵۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مجاز به پذیرش نیروی انسانی است. سازمان سنجش آموزش کشور نیز موظف است از سال تحصیلی ۱۳۹۵ - ۱۳۹۴ و پس از آن، صرفاً براساس تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ظرفیت دانشجوی متعهد خدمت را برای دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی و سایر مؤسسات وابسته به وزارت آموزش و پرورش در دفترچه آزمون سراسری درج نماید.</p>	<p>تعداد مجوزهای استخدامی برای هر سال در سقف اعتبارات مصوب در قانون بودجه با رعایت مفاد بند «ب» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به پیشنهاد مشترک معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و معاونت به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد.</p>	<p>برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب ۱۳۸۹</p>



<p>به دلیل تصویب این مفاد در ماه‌های پایانی دولت، فرصتی برای اجرای آنها توسط دولت وقت فراهم نشد.</p> <p>با تصویب ماده (۴۱) قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبنی بر استفاده از طرح خرید خدمات آموزشی عملاً بخشی از مفاد این مصوبه نقض شد.</p> <p>پذیرش مهارت‌آموز، از میان فارغ‌التحصیلان سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور نه به استناد این مصوبه، بلکه به استناد ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و قانون مدیریت خدمات کشوری از سال ۱۳۹۴ اجرایی شد.</p>	<p>جذب و تأمین منابع انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش به صورت امر حاکمیتی و صرفاً از دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی</p> <p>تأمین منابع انسانی در رشته‌ها و فعالیت‌هایی که امکان تأمین آن از طریق فوق وجود ندارد، از میان فارغ‌التحصیلان سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور مشروط به گذراندن دوره مهارت‌آموزی و کسب گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای هرگونه به‌کارگیری منابع انسانی جدید بجز این موارد تحت هر شرایطی ممنوع است.</p>	<p>تصویب «رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان» و «سامان‌دهی جذب و تأمین نیروی انسانی» در هیئت وزیران هرچند که این پیشنهاد جهت تصویب در مجلس به هیئت دولت ارائه می‌شود، متنها به دلیل قرار داشتن در ماه‌های پایانی دولت به مجلس ارسال نمی‌شود و هیئت وزیران مستقیماً آموزش و پرورش را مکلف به اجرای آن می‌نماید.</p>	<p>سیاست‌های کلی ایجاد تحول ابلاغی مقام معظم رهبری سال ۱۳۹۲ - سند تحول بنیادین - آموزش و پرورش سال ۱۳۹۰</p>
<p>استمرار به‌کارگیری نیروهای مشمول و کندی فراوان در اجرای قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی</p>	<p>تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی برای هریک از قوانین</p>	<p>توسیع دایره شمول استخدامی‌های آموزش و پرورش تا سال ۱۳۹۲</p>	<p>الحاق، اصلاح و استفساریه قانون تعیین تکلیف استخدامی - از ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۹</p>
<p>براساس بخشنامه‌های وزارت آموزش و پرورش انجام می‌شود و آیین‌نامه اجرایی یا مصوبه‌ای در این زمینه به تصویب نرسیده و این طرح بدون داشتن چشم‌انداز روشنی در حال اجراست.</p>	<p>_____</p>	<p>اجازه به دولت مبنی بر خرید خدمات آموزشی از بخش غیردولتی برای ایجاد پوشش تحصیلی</p>	<p>قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳</p>
<p>- اقدامی در خصوص مهندسی نیروی انسانی انجام نشده است.</p> <p>ظرفیت دانشگاه فرهنگیان بسیار کمتر از نیاز آموزش و پرورش است و اقدام مؤثری برای توسعه این ظرفیت انجام نشده است.</p> <p>- دولت بدون توجه به ظرفیت نابسند دانشگاه فرهنگیان به استفاده از راهکار خرید خدمات آموزشی و ارائه پیشنهاد برای گسترش (در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸) آن به صورت سالیانه اقدام کرد.</p>	<p>_____</p>	<p>مهندسی نیروی انسانی</p> <p>جذب معلم از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی</p> <p>تأمین ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز توسط سازمان‌های مربوط</p>	<p>برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب ۱۳۹۵</p>
<p>آموزش و پرورش تاکنون برای اجرایی کردن این مصوبه اقدامی انجام نداده‌اند.</p>	<p>هیئت دولت تاکنون مصوبه‌ای در این زمینه نداشته است.</p>	<p>تأمین نیرو صرفاً از طریق دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه تربیت دبیر فنی شهید رجایی</p>	<p>نحوه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش - مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در آذرماه ۱۳۹۹</p>

## رویکرد ادوار مجلس

با بررسی مصوبات می‌توان رویکرد ادوار مجلس را در زمینه تأمین منابع انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش در محورهای زیر تبیین کرد:

- در قانون برنامه سوم - مصوب ۱۳۷۹ - به دولت اجازه داده شده نسبت به تنظیم و اصلاح ساختار نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش، به‌کارگیری نیروهای انسانی در مناطق نیازمند و وضع مقررات لازم اقدام کند، اما در فاصله اندکی در سال ۱۳۸۳ رویکرد قبلی نقض می‌شود و دولت از طرف مجلس موظف به استخدام معلمان حق‌التدریس اعم از آموزشی و پرورشی به تعداد چهل هزار نفر می‌شود.

- در حالی که هنوز اجرای قانون قبلی استخدام معلمان حق‌التدریس - مصوب سال ۱۳۸۳ - به نتیجه کامل نرسیده بود، مجلس در سال ۱۳۸۸ و برای دومین بار با تصویب قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریس دولت را موظف به استخدام شصت هزار نفر معلم حق‌التدریس، آموزشیار نهضت و... می‌کند.

- در میان مصوبات مجلس که مستقیماً به موضوع تأمین و تربیت منابع انسانی آموزش و پرورش پرداخته بودند، تنها قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹ است که با نگرش بلندمدت تدوین و تصویب شده و سایر مصوبات مجلس از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۹ که بیش از ۱۲ قانون است همگی دارای رویکردی یکسان «مکلف کردن آموزش و پرورش نسبت به استخدام نیروهای حق‌التدریس، آموزشیار نهضت و...» هستند.

- بعد از تصویب سند تحول و ابلاغ سیاست‌های کلی هیچ قانون مستقل یا جامع که متمرکز بر موضوع تأمین منابع انسانی در آموزش و پرورش باشد به تصویب نرسیده است.

- دوازده قانون مجلس از سال ۱۳۸۸ تاکنون در الزام دولت به استخدام افرادی که برای استخدام دائم در حرفه معلمی به‌کار گرفته نشده بودند نشان می‌دهد، این قوانین نه تنها افراد مورد نظر قبل از سال ۱۳۸۸ را به‌درستی تعیین تکلیف نکرده، بلکه در هر بار اصلاح، تفسیر و الحاق، دایره شمول آنها افزایش یافته است.

- ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب سال ۱۳۹۳ - در مورد اجرای طرح خرید خدمات آموزشی به‌عنوان یکی از راهکارهای اصلی تأمین معلم در مناطق محروم فاقد چارچوب لازم برای رعایت حداقل‌های کیفی است.

- رویکرد کلی مصوبات مجلس در ادوار در زمینه منابع انسانی آموزش و پرورش، علاوه بر آنکه نشانگر ضعف در قانونگذاری جامع و آینده‌نگرانه است، یک بدعت در نظام استخدامی آموزش و پرورش کشور برجای نهاده که هر کسی به هر شکل و هر طریق به‌عنوان معلم در مدرسه به‌کار گرفته شود، عاقبت با مصوبه مجلس استخدام خواهد شد.



## رویکرد دولت

بررسی مصوبات هیئت وزیران در قبال تکالیف قانونی و اقدام‌های انجام شده توسط وزارت آموزش و پرورش نشانگر رویکرد دولت در این زمینه است که به صورت خلاصه در محورهای زیر آورده شده است:

- علی‌رغم تکالیف متعددی که در قوانین برنامه برای دولت تعیین شده بود، اقدامات دقیق و منسجم و با نگاه بلندمدت برای تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش انجام نشد و دولت عموماً بر استفاده از نیروهای موقت حق‌التدریس و... اصرار ورزید.

- دولت عملاً توجه چندانی به تکالیف قانونی که در قوانین برنامه توسعه کشور تعیین شده‌اند، نداشته و به جای تدوین و تصویب برنامه‌هایی بلندمدت به تأمین نیروی انسانی مورد نیاز از طریق به‌کارگیری نیروی حق‌التدریس، شرکتی و... اقدام کرده است.

- در زمینه تدوین و تصویب شاخص‌های تعیین نیاز به نیروی انسانی که اصلی‌ترین بخش برنامه‌ریزی و فرایند تأمین منابع انسانی است، اقدام مناسبی انجام نشده و اختلاف‌نظرهای شدید در مورد میزان نیاز به نیروی انسانی یکی از چالش‌های اساسی ناشی از عدم تصویب این شاخص‌هاست.

- آموزش و پرورش در برخی موارد به مصوبات هیئت دولت نیز بی‌اعتنا بوده است. به‌عنوان نمونه در دوره اجرای قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، هیئت وزیران وزارت آموزش و پرورش را مکلف به مطالعات لازم به‌منظور بررسی مسائل و تهیه برنامه جامع ده‌ساله نیروی انسانی آموزش و پرورش تا پایان نیمه اول سال ۱۳۷۸ و تهیه و پیشنهاد لایحه اصلاح قانون متعهدین خدمت آموزش و پرورش و ضوابط مراکز تربیت معلم بر مبنای طرح جامع نیروی انسانی ده‌ساله ظرف ۶ ماه می‌نماید، اما آموزش و پرورش اقدام اثربخشی در این زمینه انجام نمی‌دهد.

- علی‌رغم الزام سند تحول به بازنگری و اصلاح قوانین اداری و استخدامی در راهکار (۱۰-۳) «اصلاح قوانین و مقررات موجود استخدامی، مالی و اداری متناسب با حرفه‌های تخصصی» از سال ۱۳۹۰ تاکنون هیچ لایحه‌ای به این منظور به مجلس ارائه نشد.

## بررسی وضعیت موجود

وزارت آموزش و پرورش در سال تحصیلی جاری (۱۴۰۰-۱۳۹۹) حدود ۱۹۷ هزار معلم کمبود دارد که برآورد می‌شود در سال تحصیلی (۱۴۰۱-۱۴۰۰) این نیاز به بیش از ۲۲۴ هزار نفر افزایش خواهد یافت. این وضعیت نشان می‌دهد که تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش همچنان فاقد یک برنامه متناسب است و سال به سال وضعیت بدتری پیدا می‌کند. این کمبود نیروی انسانی در حالی است که شاخص نسبت دانش‌آموز به معلم در بیشتر دوره‌های تحصیلی بیش از شاخص تعیین شده توسط شورای عالی آموزش و پرورش است. لذا اگر میزان کمبود معلم را برای نیل به وضعیت مصوب شورای عالی

آموزش و پرورش محاسبه کنیم، میزان آن بیش از ۴۰۰ هزار نفر است.

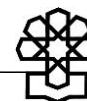
ظرفیت نابسند دانشگاه فرهنگیان سبب شد در سال ۱۳۹۳ دو راهکار اضطراری تأمین نیرو مورد توجه قرار گیرد: راهکار اول استفاده از ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و پذیرش از طریق آزمون استخدامی است که هر سال ظرفیت پذیرش آن افزایش یافته، به طوری که در سال ۱۳۹۹ ظرفیت پذیرش از طریق آزمون استخدامی به ۲۷ هزار نفر افزایش یافت. راهکار دوم استفاده از طرح خرید خدمات آموزشی است که به استناد ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) انجام می‌پذیرد و در سال ۱۳۹۹ دانش‌آموزان تحت پوشش آن به بیش از ۴۸۰ هزار نفر افزایش یافته است. طرح معلم تمام‌وقت و اضافه کردن ۶ ساعت به ساعات تدریس موظف معلمان در دوره متوسطه دیگر راهکار اتخاذ شده در چند سال اخیر بود که به دلیل مغایرت‌های قانونی با رأی دیوان عدالت اداری (رأی شماره ۱۹۳۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) ابطال شد. مطابق قوانین و مقررات موجود روش‌های تأمین معلم مورد نیاز در حال حاضر شامل روش‌های ذیل است:

۱. دوره چهارساله با پذیرش از طریق کنکور سراسری با مدرک دیپلم (موضوع اساسنامه دانشگاه شهید رجایی و اساسنامه دانشگاه فرهنگیان)
۲. دوره یک‌ساله (مهارت‌آموزی) از طریق آزمون استخدامی (کارکنان دستگاه‌های اجرایی) با مدرک کارشناسی و بالاتر (موضوع ماده (۱) اساسنامه دانشگاه شهید رجایی و ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان)
۳. خرید خدمات آموزشی از طریق مدارس غیردولتی و برخی مؤسسات که با همین هدف تأسیس شده‌اند. (موضوع ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)).
۴. سرباز معلم
۵. حق التدریس (معلمان رسمی، معلمان بازنشسته، طرح معلم تمام‌وقت)
۶. تدریس موظف مدیران و معاونان مدارس

روش‌های استخدام و آمار تعداد نیروهای به کار گرفته شده از سال تحصیلی ۱۳۹۶-۱۳۹۵ به شرح جدول ذیل است:

سال تحصیلی		۱۳۹۵-۱۳۹۶	۱۳۹۶-۱۳۹۷	۱۳۹۷-۱۳۹۸	۱۳۹۸-۱۳۹۹	۱۳۹۹-۱۴۰۰
روش استخدام						
دوره چهارساله		۱۱,۱۰۸	۹,۶۶۸	۲۴,۷۱۱	۲۲,۹۶۲	۲۵,۰۰۰
دوره مهارت‌آموزی یک‌ساله		۷,۷۹۹	۵,۱۵۶	۱۲,۲۸۶	۱۸,۰۹۳	۲۷,۰۰۰

در کنار روش‌های استخدامی، تعداد نیروهای به کار گرفته شده در قالب سرباز معلمان و نیروهای خرید خدمات نیز به صورت جدول زیر است. از آنجا که تعداد معلمان به کار گرفته شده در قالب طرح



خرید خدمات در گزارش‌های آماری وزارت آموزش و پرورش منتشر نشده، تعداد تقریبی این معلمان بر مبنای تعداد دانش‌آموزان مشمول و با نسبت دانش‌آموز به معلم ۱۵ به ۱ محاسبه شده است.

سال تحصیلی	۱۳۹۵-۱۳۹۶	۱۳۹۶-۱۳۹۷	۱۳۹۷-۱۳۹۸	۱۳۹۸-۱۳۹۹	۱۳۹۹-۱۴۰۰
روش به‌کارگیری	۸,۳۱۲	۵,۶۸۳	۱۷,۰۸۸	۷,۶۱۱	۸,۸۳۷
سرباز معلم	۸,۴۶۷	۲۲,۳۳۳	۲۴,۶۱۸	۴۱,۷۸۳	۲۵,۸۶۷
خرید خدمات					

به دلیل اینکه حق‌التدریس معلمان شاغل و بازنشسته و تدریس موظف مدیران و معاونان مدارس مطالبات استعدادی ایجاد نمی‌کند و از بهترین روش‌های تأمین کمبود موقتی معلم است از بررسی آماری آنها صرف‌نظر شده است.

### بررسی و ارزیابی طرح

#### ضرورت‌های تدوین طرح

کمبود ۱۹۷ هزار معلم در سال جاری و برآورد ۲۲۴ هزار کمبود در سال تحصیلی آینده نشانگر وضعیت بحرانی آموزش و پرورش در تأمین نیروی انسانی است. علاوه بر آن بخش دیگری از کمبود نیروی انسانی با تغییر شاخص‌ها و به‌طور خاص افزایش نسبت دانش‌آموز به معلم، کاستن از نیازها و کاهش کیفیت پنهان شده است. رویکرد دولت در به‌کارگیری نیرو از طرق اضطراری همانند سرباز معلم، خرید خدمات و تمرکز مجلس بر الحاق، اصلاح و استفسار قانون تعیین تکلیف استعدادی معلمان حق‌التدریس ضرورت تدوین یک قانون مستقل برای تأمین نیروی انسانی را بیش از پیش ضروری می‌نماید. عدم تعیین تکلیف نهایی مطالبات استعدادی تعداد قابل توجهی از افراد که تحت عناوین مختلف به‌کار گرفته شده‌اند و تجمع آنها برای الحاق بند و تبصره دیگری بر قانون تعیین تکلیف، از دیگر ضرورت‌های تدوین یک قانون برای سامان‌دهی به این مطالبات است. از تبعات به‌کارگیری منابع انسانی کم‌کیفیت، افت کیفیت و تنزل رتبه کشور در ارزیابی‌های مختلف است که نمونه بارز آن در نتایج آزمون‌های بین‌المللی تیمز و پرلز ۲۰۱۹ قابل مشاهده است، لذا تعیین راهکارهای قانونی برای تأمین منابع انسانی هرچه شایسته‌تر یکی از عوامل ارتقای کیفیت نظام آموزشی است.

#### بررسی کلیات

از نقاط قوت این طرح می‌توان به تعیین تکلیف نیروهای مختلفی که وضعیت استعدادی آنها تاکنون معین نشده، اشاره کرد. علی‌رغم تصویب بیش از ده الحاقیه، اصلاحیه و استفساریه به قانون تعیین تکلیف

استخدامی - مصوب سال ۱۳۸۸ - هنوز بخشی از این افراد که به‌عنوان معلم فعالیت دارند تعیین تکلیف نشده‌اند، لذا تعیین تکلیف همه این افراد از طریق این قانون آثار مثبتی را در سامان‌دهی نظام تأمین منابع انسانی آموزش و پرورش ایجاد می‌نماید. تعیین و تصویب میزان نیاز آموزش و پرورش به منابع انسانی در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از دیگر محاسن طرح است که چشم‌انداز نسبتاً روشنی را در این زمینه برای آموزش و پرورش ترسیم می‌کند.

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها و از دلایل اصلی وضعیت بحرانی منابع انسانی در آموزش و پرورش نبود چارچوبی برای تعیین نیاز واقعی و ارائه یک برآورد نسبتاً دقیق از نیازهای آینده به منابع انسانی است. اختلاف نظر بیش از ۱۲۰ هزار نفری میان مسئولان سازمان اداری و استخدامی و آموزش و پرورش در سال ۱۳۹۷ نشانگر وجود این خلأ اساسی است. با تصویب میزان نیاز آموزش و پرورش به منابع انسانی در قالب برنامه پنج‌ساله بسیاری از اختلاف‌نظرها در مورد میزان نیاز و کمبود نیروی انسانی که میان سازمان اداری و استخدامی و آموزش و پرورش وجود داشته، مرتفع خواهد شد.

مکلف کردن سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه به تأمین ردیف‌های استخدامی و منابع مالی برای تربیت معلم مورد نیاز در قالب برنامه پنج‌ساله، بخش عمده‌ای از کمبودهای این حوزه را مرتفع می‌نماید. اگرچه این الزام بار مالی بر دوش دولت خواهد گذاشت و باید منابع مالی آن در طرح دیده شود. الزام به تأمین حداقل ۶۰ درصد از معلمان مورد نیاز از طریق دوره چهارساله تربیت معلم از دیگر محاسن طرح است که به ارتقای کیفیت نظام آموزش و پرورش می‌انجامد. این سهم در ۱۰ سال گذشته ۳۱/۵ درصد بوده است. توقف قوانین دامن‌دار استخدامی و پایان دادن به انواع و اقسام مطالبات استخدامی از نکات مثبت طرح است که استخدام را منوط به احراز صلاحیت‌های حرفه‌ای می‌نماید. جرم‌انگاری برای تخلف از اجرای این قانون به تقویت ضمانت اجرایی قانون کمک بسیار زیادی می‌نماید و مدیران را بیش از پیش مقید به اجرای این قانون می‌نماید.

## بررسی مفاد طرح

### عنوان طرح؛ تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش

به‌موجب ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس طرح‌ها باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند. طرح حاضر، با توجه به مقدمه توجیهی و مفاد آن، درخصوص سامان‌دهی جذب و به‌کارگیری معلمان در آموزش و پرورش است، لذا عنوان طرح به تأمین نیروی انسانی در آموزش و پرورش اعم از معلمین و غیرمعلمین اشاره دارد، لذا از این جهت مورد اشکال قرار گرفته است. دیگر اینکه طرح مورد نظر علاوه بر قاعده‌گذاری درخصوص جذب نیروی انسانی، به سامان‌دهی نیروی انسانی



موجود همچون نیروهای حق‌التدریس، خریدخدمتی، مربیان پیش‌دبستانی و... می‌پردازد. بنابراین پیشنهاد می‌شود واژه «سامان‌دهی» به‌عنوان طرح افزوده شود.

#### ماده (۱)

وزارت آموزش و پرورش مکلف است نیروی انسانی مورد نیاز خود را به تفکیک جنسیت، دوره تحصیلی و گروه‌های شغلی در افق پنج‌ساله در قالب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تهیه و به تصویب برساند. این ماده از محاسن اصلی طرح است که با تعیین و تصویب میزان نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش در یک افق پنج‌ساله امکان برنامه‌ریزی و الزام به همکاری‌های برون‌سازمانی را فراهم می‌کند. - یکی از چالش‌های مهم دیگر آموزش و پرورش توزیع جغرافیایی نیروی انسانی و به تبع آن توزیع جغرافیایی مجوزهای استخدامی است. وجود پدیده کمبود و مازاد به‌صورت هم‌زمان یکی از تبعات پُرهنه‌چنین وضعیتی است که در طرح به آن توجه نشده و تفکیک میزان نیاز به نیروی انسانی به جنسیت، دوره و گروه شغلی شده است.

- تأمین نیروهای اداری حوزه‌های ستادی آموزش و پرورش از میان معلمان (به استناد بخشنامه موسوم به ۲۳۰) و جابه‌جایی شدید نیروی انسانی در این بخش، محاسبه نیاز به نیروی انسانی را با یک خلأ دیگر مواجه می‌سازد. علاوه بر آن به‌کارگیری معلمان در مشاغل اداری و عدم شمول برخی مفاد قانونی همانند رتبه‌بندی برای آنها از دیگر نکات مهم در تأمین منابع انسانی و آموزش و پرورش است و ازسوی دیگر، معتبر بودن ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبنی بر مجوز خریدخدمات آموزشی، به یکی از راه‌های اصلی تأمین منابع انسانی در آموزش و پرورش بدل شده که تا سال ۱۳۹۹ نیز به‌شدت رو به گسترش بود. استمرار استفاده از این ماده (طرح خریدخدمات) موجب می‌شود، تأمین نیروی انسانی برای مناطق محروم با حداقل کیفیت صورت پذیرد و دولت مجاز باشد به دلخواه بخشی از منابع انسانی خود را از این روش تأمین نماید.

بنابراین پیشنهاد می‌شود؛ به توزیع جغرافیایی نیاز به منابع انسانی تا سطح شهرستان و منطقه توجه شود. تأمین نیروهای اداری و ستادی و سامان‌دهی جابه‌جایی نیروهای اداری به آموزشی و بالعکس در جزئیات طرح مورد توجه قرار گیرد. همچنین محدود کردن زمان و شرایط اجرای طرح خریدخدمات نیز ضرورت دارد مورد توجه واقع شود.

- در ماده (۱) عبارت «در قالب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تهیه و به تصویب برساند» دارای ابهام و عبارت‌پردازی نادرست است. اگر منظور از اینکه وزارت آموزش و پرورش در قالب قوانین برنامه‌های توسعه، حکم ماده (۱) را به تصویب برساند، انجام قانونگذاری توسط این وزارتخانه باشد، بدیهی است این امر مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است؛ چراکه مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگر واگذار نماید. از طرفی اگر منظور از عبارت فوق این است که وزارت آموزش و

پرورش حکم ماده (۱) را در لوایح برنامه توسعه درج و به تصویب برساند، به نظر می‌رسد با توجه به اینکه براساس اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی، لوایح قانونی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و این هیئت اختیار تصویب آن را دارد، الزام به درج و تصویب حکم مذکور توسط آموزش و پرورش در لوایح قانونی مغایر اصل فوق می‌باشد.

## ماده (۲)

از تاریخ ابلاغ این قانون هرگونه استخدام نیرو در آموزش و پرورش با رعایت مفاد ذیل انجام می‌شود:

- در ادبیات منابع انسانی میان دو واژه «به‌کارگیری» و «استخدام» تفاوت زیادی وجود دارد و به‌کارگیری اعم از تأمین به روش‌های موقت و استخدام دائم می‌باشد. آنچه مسئله آموزش و پرورش در بخش نیروی انسانی بوده و همچنان استمرار دارد، روش‌های استخدام نیستند، بلکه روش‌های تأمین نیروی انسانی است. تا زمانی که آموزش و پرورش به دلیل کمبود معلم مجبور به تأمین نیروی انسانی (نه استخدام) به روش‌های غیردائم همانند خرید خدمات، شرکتی، حق‌التدریس و... باشد، بالاجبار مطالبات استخدامی جدید شکل می‌گیرد و چرخه به‌کارگیری، ایجاد مطالبات استخدامی، ایجاد فشار برای استخدام و الزام مجلس به استخدام آنها توسط دولت تکرار خواهد شد. لذا آنچه اهمیت دارد محدود کردن روش‌های تأمین و مهم‌تر از آن برقراری توازن و تعادل میان نیروی انسانی استخدامی و میزان نیاز آموزش و پرورش است. سرباز معلم و طرح خرید خدمات آموزشی دو روش به‌کارگیری منابع انسانی هستند که پیشنهاد می‌شود در جزئیات طرح روش‌های به‌کارگیری نیروی انسانی محدود به همین دو روش (دوره چهارساله و دوره یک‌ساله) شود و سایر روش‌های تأمین موقت نیروی انسانی ممنوع شوند.

- براساس ماده (۲) قانون مدنی، اثر قانون از زمان لازم‌الاجرا شدن آن (نه زمان ابلاغ) آغاز می‌گردد؛ لذا عبارت «از تاریخ ابلاغ این قانون» در صدر ماده (۲) و بند «ب» این ماده زائد می‌باشد. علاوه بر این عبارت مذکور، دارای ابهام بوده و مشخص نیست ابلاغ چه کسی مدنظر است. ابلاغ رئیس مجلس یا رئیس‌جمهور. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون» جایگزین عبارت «از تاریخ ابلاغ این قانون» شود.

**الف)** دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی تنها مراکز تربیت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش از طریق پذیرش دانشجو معلم (متعهدین خدمت وزارت آموزش و پرورش از آزمون سراسری) می‌باشند.

- فعالیت ۹ ساله دانشگاه فرهنگیان نشان می‌دهد این دانشگاه در بهترین حالت ظرفیت پذیرش حداکثر ۲۲ هزار دانشجوی چهارساله را به‌صورت پیوسته دارد. از طرفی میزان کمبود معلم آموزش و پرورش در سال تحصیلی جاری ۱۹۷ هزار و در سال تحصیلی آینده ۲۲۴ هزار نفر تعیین شده که با



ظرفیت دانشگاه فرهنگیان و با فرض اضافه نشدن این نیاز (که عملاً فرض باطلی است) حداقل ۱۰ سال زمان نیاز است تا دانشگاه فرهنگیان از طریق دوره چهارساله این میزان معلم را تربیت کند. حتی اگر بنا باشد ۶۰ درصد این نیاز از طریق دوره چهارساله و ۴۰ درصد آن از طریق دوره یکساله تأمین شود، باز هم برای تأمین ۶۰ درصد (۱۳۴ هزار معلم) حداقل ۶ سال زمان نیاز است و عملاً آموزش و پرورش همچنان درگیر کمبود شدید معلم در چند سال آتی خواهد بود.

در اینجا باید متذکر شد که وزارت آموزش و پرورش می‌بایست با اولویت سامان‌دهی متناسب نیروهای موجود اداری و آموزشی خود، نیازهایش را تأمین می‌کرد، اما آمار نیروهای انسانی موجود اداری و آموزشی و ترکیب آنها در این وزارتخانه نشان می‌دهد که اصلاحی در این خصوص صورت نگرفته است، برای مثال بیش از ۶۰ هزار پست اداری در وزارتخانه وجود دارد و حدود ۴۰ درصد پرسنل آموزش و پرورش نیروهای پشتیبان گروه معلم هستند.

- در بخشی از این بند، دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی به‌عنوان تنها مراکز تربیت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش ذکر شده است. از آنجا که تأمین معلم و راهکارهای آن یک کار سیاستگذاری و اجرایی است و تربیت معلم (در قالب یک کل) یک کار علمی و آموزشی است که یکی از مقدمات تأمین معلم است، ضرورت دارد تفکیک لازم بین این دو کار انجام پذیرد.

- نکته دیگر اینکه ضرورت دارد امکان جذب و استخدام نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش از مسیر جذب دانشجوی کارشناسی ارشد در دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی فراهم شود تا اینکه اولاً؛ امکان استخدام دانش‌آموختگان کارشناسی سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در آموزش و پرورش فراهم شود، دوم اینکه امکان تقویت دانشگاه فرهنگیان از طریق جذب دانشجویان تحصیلات تکمیلی میسر می‌گردد و سوم اینکه وزارت آموزش و پرورش از نیروی باکیفیت برخوردار می‌شود.

**ب) هرساله** مابقی نیاز نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش حداکثر تا سقف ۴۰ درصد نیروی مورد نیاز مصوب از مسیر آزمون استخدامی موضوع ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان از میان تمامی دانش‌آموختگان آموزش عالی و حوزوی تأمین خواهد شد. برای افراد با یک سال سابقه خدمت آموزشی و پرورشی به‌صورت حق‌التدریس، خرید خدمت، مربی پیش‌دبستانی، آموزشیاران نهضت سوادآموزی و معلمان مدارس غیردولتی ضریب یک‌ویک‌صدم (۱/۰۱) در نظر گرفته می‌شود و به‌ازای هر سال سابقه بیشتر به میزان یک‌صدم (۰/۰۱) افزایش می‌یابد. سقف ضریب مذکور برای معلمان مدارس غیردولتی ۱/۰۵ و برای سایر مشمولین این حکم ۱/۱ اعمال می‌شود. امتیاز متعلقه صرفاً برای کسانی منظور می‌شود که گواهی صلاحیت معلمی خود را از دانشگاه فرهنگیان مطابق دستورالعملی که ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش می‌رسد، دریافت کنند.

- در این بند، تأمین هرساله مابقی نیاز نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش حداکثر تا سقف ۴۰

درصد نیروی مورد نیاز مصوب از مسیر آزمون استخدامی موضوع ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان از میان تمامی دانش‌آموختگان آموزش عالی و حوزوی ذکر شده که به معنای به رسمیت شناختن جذب از طریق آزمون استخدامی به صورت دائم (هرساله) است که منجر به استقرار یک نظام ناعادلانه<sup>۱</sup> تأمین و تربیت معلم می‌شود. لذا مغایر بند «۹» و «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر رفع تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح است.

- عدم وجود تعریف دقیقی از سابقه خدمت و شاخص‌های تعیین آن یکی از چالش‌های قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان - مصوب سال ۱۳۸۸- بود که پیشنهاد می‌شود برای ممانعت از مشکلات اجرایی به صورت شفاف بیان شود. این ابهام و عدم تعیین ملاک سبب مغایرت با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام سیاست‌گذاری است. از آنجا که ساعات اشتغال معلمان مدارس غیردولتی عموماً به صورت دقیق و نظام‌مند در جایی ثبت نشده، برای پرهیز از مشکلات اجرایی پیشنهاد می‌شود سازوکار یکسانی (فرضاً سوابق پرداخت بیمه یا اطلاعات سامانه‌های آموزشی) برای احتساب سوابق این افراد تعیین گردد.

- در بخش انتهایی ذکر شده «امتیاز متعلقه صرفاً برای کسانی منظور می‌شود که گواهی صلاحیت معلمی خود را از دانشگاه فرهنگیان مطابق دستورالعملی که ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش می‌رسد دریافت کنند». مشروط کردن بهره‌مندی از امتیاز به کسب گواهی صلاحیت از دانشگاه فرهنگیان (قبل از طی دوره مهارتی) غیرمنطقی است. زیرا اگر بنا باشد افراد برای بهره‌مندی از امتیاز این قانون گواهی صلاحیت حرفه‌ای داشته باشند، دیگر ضرورتی به شرکت در دوره یک‌ساله نخواهد بود و فرد قبل از استفاده از امتیاز گواهی صلاحیت را کسب می‌نماید. به عبارتی اگر کسب گواهی صلاحیت حرفه‌ای از دانشگاه فرهنگیان قبل از آزمون مدنظر باشد، آنگاه یک تبعیض ناروا و یک مسیر سخت‌تر برای پذیرش افرادی که دارای سابقه معلمی هستند اتخاذ شده که با عدالت تناقض دارد و نه تنها امتیاز مثبتی به این افراد داده نشده، بلکه مسیر استخدام آنها سخت‌تر نیز شده است و از این حیث مغایر بند «۹» و «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر رفع تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که در متن این بند از طرح به جای شرط‌گذاری در خصوص داشتن گواهی صلاحیت معلمی، داشتن شایستگی‌های پایه معلمی قید شود و پذیرفته‌شدگان ملزم به اخذ گواهی صلاحیت معلمی از دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی شوند، با این توضیح که نمی‌توان این فرایند را فقط به دانشگاه فرهنگیان محدود کرد، بلکه در خصوص تربیت دبیران فنی و مهارتی، دانشگاه شهید رجایی نیز باید نقش برعهده داشته باشد.

۱. از آنجا که کیفیت و شرایط پذیرفته‌شدگان دوره چهارساله و دوره مهارت‌آموزی تفاوت‌های چشمگیری دارند، استمرار این دو روش به معنای استفاده از یک روش با کیفیت و یک روش کم‌کیفیت برای تأمین معلم است که شرایط ناعادلانه‌ای در دسترسی دانش‌آموزان به معلم ایجاد می‌کند.



- در بند «ب» ماده (۲)، عبارت «حداکثر تا سقف ۴۰ درصد نیروی مورد نیاز مصوب» دارای ابهام است. بایستی مشخص شود منظور از نیروهای مورد نیاز مصوب، نیروهای موضوع حکم ماده (۱) این طرح می‌باشد یا نیروهای موضوع ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان. مضافاً به نظر می‌رسد اگر نیروهای مورد نیاز موضوع ماده (۱) مدنظر باشد، حدنصاب تعیین شده، نوعی تخصیص اکثر به‌شمار می‌رود و عملاً حکم بند «الف» ماده (۲) را که بر جذب نیروهای مورد نیاز آموزش و پرورش تنها از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی تأکید دارد، از کارایی لازم دور می‌کند. لذا مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام قوانین و همچنین عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی به‌نظر می‌رسد.

- در بند «ب» ماده (۲) برای سابقه خدمات آموزشی و پرورشی افراد ضرابی در نظر گرفته شده است. به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه در آزمون‌های استخدامی دستگاه‌های دولتی، همه افراد باید در شرایط یکسانی به رقابت بپردازند؛ اعمال ضریب مذکور، با عدالت استخدامی و بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر عدالت‌محوری در جذب منابع انسانی، مغایرت دارد و نکته دیگر اینکه اعمال یک ضریب مختلف برای گروه معلمان مدارس غیردولتی و یک ضریب برای سایر مشمولان منطقی نمی‌باشد؛ زیرا گروه دوم نیز همانند گروه اول، شاغلین بخش غیردولتی هستند، به این نحو که وزارت آموزش و پرورش با شرکت‌هایی قرارداد بسته و از آنها خرید خدمت می‌نماید.

- از آنجایی که دانشگاه شهید رجایی در کنار دانشگاه فرهنگیان عهده‌دار تربیت بخشی از نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش است، بنابراین در متن بند «ب» باید این دانشگاه نیز دیده شود، به این نحو که عبارت «ماده (۱) اساسنامه دانشگاه شهید رجایی» بعد از عبارت «ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان» و عبارت «دانشگاه شهید رجایی» بعد از عبارت «دانشگاه فرهنگیان» در انتهای بند قرار گیرد. ج) سقف سنی موضوع ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای مشمولین موضوع این قانون به‌ازای داشتن هر سال سابقه خدمت، یک سال تا حداکثر پنج سال افزایش می‌یابد. به‌گونه‌ای که به هر نحوی از انحاء سن افراد مشمول از ۴۵ سال تمام بیشتر نباشد. این بند از این نظر که در آن تعریفی از خدمت، سابقه خدمت، شاخص‌ها و مراجع تعیین آن بیان نشده، دارای ابهام است و در اجرا مشکلات متعددی را ایجاد می‌کند. لذا پیشنهاد می‌شود ذکر تعریف دقیق از سابقه خدمت و تعیین مرجع ذی‌صلاح (حتی در درون آموزش و پرورش) برای تأیید سوابق مدنظر قرار گیرد.

پذیرش **هرساله** معلمان با حداکثر سن ۴۵ سال در مقایسه با معلمان دوره چهارساله (با میانگین سنی ۲۲ سال) به‌خصوص در دوره ابتدایی یک ناعدالتی در تأمین کیفی معلم ایجاد می‌کند که با محدود کردن زمان پذیرش به یک دوره حداکثر دوساله تا حدی قابل رفع است.

– بند «د» – سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور مکلفند طبق اهداف کمی نیاز نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش مصوب در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه ردیف‌های استخدامی و اعتبارات مورد نیاز را در اختیار وزارت آموزش و پرورش جهت تأمین و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز قرار دهند.

– تأکید بند «د» ماده (۲) طرح حاضر بر تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه نسبت به اختصاص ردیف‌های استخدامی و اعتبارات مورد نیاز آموزش و پرورش جهت تأمین و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز، گامی در راستای اجرای بند «۶-۲» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور مبنی بر رعایت اولویت در بودجه مورد نیاز آموزش و پرورش به نظر می‌سد. براساس بند «ب» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران «سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان [برنامه و بودجه کشور] موظفند به منظور ارتقای کیفیت نظام تعلیم و تربیت با جذب معلم از طریق دانشگاه‌های فرهنگیان و شهید رجایی، در طول اجرای قانون برنامه، ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز آموزش و پرورش را با رعایت قوانین و ضوابط مربوطه و ظرفیت جذب دانشجو در دانشگاه‌های یادشده برای جذب دانشجو معلم‌ها در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهند».

– بند «ه» – هرگونه اهمال، نقصان و جلوگیری از اجرای این قانون و هرگونه استخدام نیروی انسانی در وزارت آموزش و پرورش به هر نحوی از انحا خارج از موضوع این قانون ممنون است و بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مسئول ذی‌ربط در هر رتبه و مقامی که باشند به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال و محرومیت از حقوق اجتماعی از پنج الی پانزده سال محکوم می‌شوند.

– با توجه به اینکه مسئله نیروی انسانی آموزش و پرورش از تأمین بی‌ضابطه نیروی انسانی از روش‌های موقت همچون خرید خدمات و غیره و انباشت تقاضای استخدامی ناشی از این روش‌هاست و نه روش‌های استخدامی، بنابراین پیشنهاد می‌شود در این ماده روش‌های تأمین نیروی انسانی موقت ممنوع یا محدود شود.

– محدود کردن روش‌های استخدام نیروی انسانی به این طرح، به معنای نادیده گرفتن قانون متعهدین به خدمت در وزارت آموزش و پرورش، مصوب ۱۳۶۹/۳/۸ می‌باشد، بنابراین باید در این طرح تکلیف قانون مذکور به صراحت مشخص شود.

– عبارت «بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مسئول ذی‌ربط» در بند «ه» ماده (۲) دارای ابهام است؛ چراکه مشخص نشده دقیقاً کدام یک مسئول بوده و نوع مسئولیت چگونه می‌باشد. همچنین از عبارت مذکور این گونه برمی‌آید که در مواردی که تقصیر، متوجه هر دو باشد، تنها یکی از آن دو مجازات خواهند شد. علاوه بر این عبارت «در هر رتبه و مقامی» زائد به نظر می‌رسد.



- با توجه به رویه معمول جرم‌انگاری در حوزه حقوق اداری، مجازات مقرر برای تخطی از اجرای این قانون که در بند «ه» ماده (۲) بدان اشاره شده، با تخلف انجام شده تناسب ندارد. بنابراین مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی مبنی بر تناسب جرم و مجازات به نظر می‌رسد؛ پیشنهاد می‌گردد مجازات انفصال از خدمات دولتی به «یک تا سه سال» و مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی به «یک تا پنج سال» اصلاح شود. همچنین لازم است در خصوص افرادی که خارج از ضوابط مندرج استخدام شده‌اند نیز تعیین تکلیف شود، به نحوی که با در نظر گرفتن حقوق مکاتبه مجدداً در مسیر قانونی جذب قرار گیرند.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

بازنشسته شدن بخش عظیمی از معلمان موجود و پیش‌بینی استمرار این روند در چند سال آینده، کمبود شدید معلم در سال تحصیلی جاری (۱۹۷ هزار نفر) در کنار انواع مطالبات استخدامی که حاصل گسترش استفاده از راهکارهای اضطراری به‌کارگیری نیرو هستند، ضرورت تدوین و تصویب یک قانون مستقل برای تأمین منابع انسانی هرچه شایسته‌تر یک ضرورت اساسی برای نظام تعلیم و تربیت است.

بررسی کلیات طرح پیشنهادی نشان از پیش‌بینی راهکارهای مناسبی برای مهم‌ترین چالش‌های این حوزه دارد. تعیین میزان نیاز به منابع انسانی در قوانین برنامه، ملزم نمودن سازمان اداری و استخدامی و برنامه و بودجه به صدور ردیف استخدامی و تأمین منابع مالی در کنار پاسخگویی مناسب به مطالبات استخدامی و درنهایت توقف تصویب قوانین دامنه‌دار برای ملزم کردن دولت به استخدام گروه‌های خاصی از افراد از نقاط قوت این طرح است.

لذا بر این اساس در تصویب یک قانون مستقل دائمی برای تأمین و تربیت منابع انسانی کلیات این طرح مورد تأیید است و با توجه به فرصت پیش‌آمده برای ضابطه‌گذاری و قانونگذاری دقیق در این حوزه مهم به‌عنوان یکی از محورهای سه‌گانه تحول بنیادین آموزش و پرورش، جزئیات طرح در گزارش دیگری ارائه خواهد شد.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۶۰۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش»

نام معاونت: مطالعات فرهنگی (گروه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت‌الله بنیادی، موسی بیات

ناظران علمی: مسعود فیاضی، صادق ستاری فرد

همکاران: امین‌اله پاک‌نژاد (معاونت مطالعات حقوقی)، فهیمه غفرانی (معاونت مطالعات مدیریت)

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. آموزش و پرورش

۲. استخدام معلم

۳. نیروی انسانی آموزش و پرورش



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۴/۲۷